



Fundamentos del derecho alimentario (II)

VÍCTOR MANTECA VALDELANDE

Doctor en Derecho

RESUMEN

Este artículo es continuación del publicado por el mismo autor sobre este tema en el número 111 de Distribución y Consumo. En esta segunda parte se examinan, entre otros aspectos, la intervención administrativa en el ámbito de la alimentación, la seguridad alimentaria y la figura del riesgo alimentario y su gestión, así como el sistema institucional en materia de Administración en esta materia, la intervención de los particulares y la autorregulación. Finalmente se hace referencia a dos anteproyectos de ley aprobados para su tramitación parlamentaria, el relativo a la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición y el relativo a la Ley de Calidad Agroalimentaria, que constituyen un fundamento esencial en el ordenamiento alimentario nacional.

PALABRAS CLAVE: seguridad alimentaria, Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (APPCC), buenas prácticas alimentarias, cadena alimentaria, calidad diferenciada, gestión de riesgos alimentarios, nutrición, trazabilidad.

INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL ÁMBITO DE LA ALIMENTACIÓN

Modelo tradicional de la intervención pública en materia alimentaria

El control de las actividades económicas en el sector alimentario se ha venido instrumentando a través de la llamada actividad administrativa de policía, limitación u ordenación. La actividad de limitación, como cualquier otra forma de intervención administrativa, persigue satisfacer determinadas necesidades de la sociedad. La intervención pública en la materia alimentaria ha tenido, a lo largo del tiempo, diversas intensidades y modalidades, haciéndose más compleja y profunda a medida que los poderes públicos tomaron conciencia de la propia dimensión y efectos eco-



nómicos y sanitarios del sector alimentario. La intervención administrativa y el control en materia de alimentos siempre se han considerado, en nuestro país, una rama de la Administración sanitaria, debido a la estrecha relación que existe entre alimentación y salud. Por ello, la actividad administrativa en materia alimentaria se dirige allí donde se genere un riesgo que ponga en peligro la salud de los consumidores. En consecuencia, el presupuesto que legitima la intervención coactiva de la Administración es la existencia de un peligro o perturbación del orden público.

En el ámbito de la alimentación, las actividades susceptibles de generar un peligro sobre la salud de las personas se han caracterizado tradicionalmente por su tosquedad y sencillez, por ejemplo adulte-

raciones de alimentos, ausencia de medios de higiene o manipulación de los productos. Estos peligros eran tradicionalmente conocidos y por ello bastante fáciles de controlar.

La certeza sobre el peligro se traduce en una certeza legal, por ello durante muchos años las medidas de policía han sido eficaces en el control de los peligros de la alimentación, puesto que la normativa reguladora era capaz de describir tanto las conductas generadoras de peligro como las consecuencias jurídicas de la contravención.

El tipo de infracciones tipificadas y cometidas ponían de manifiesto la ausencia de sofisticación (defraudaciones en la naturaleza, composición, calidad, riqueza o peso de los alimentos, como describe el Real Decreto 1945/1983).

Por otra parte, hasta tiempos recientes no han existido las situaciones generalizadas de deslocalización intensa y cotidiana de los procesos de elaboración de alimentos que implican la participación de un número elevado de operadores.

La evidencia y conocimiento común de los peligros permitían su definición o tipificación y caracterización jurídica, de modo que el ordenamiento jurídico los rechazaba de forma expresa y de plano situándolos al margen de la legalidad. Por ello, las decisiones públicas han sido orientadas en dos planos, preventivo y represivo.

Aquí examinamos la técnica reglamentaria y la técnica de autorización (como medidas preventivas) y la técnica represiva (como medida disuasoria) utilizadas, todas ellas, por las Administraciones públicas españolas competentes en materia alimentaria.

El propio Texto Refundido de la LDCU, en su artículo 49.1 b), considera que son infracciones las acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos para la salud de los consumidores y usuarios, ya sea de forma consciente y deliberada, ya por el abandono de la diligencia y precauciones exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate.

Este precepto evidencia que la contravención de la legalidad es el principal presupuesto para la creación de un peligro y por ello para la perturbación del orden público alimentario.

Desarrollo reglamentario

Los reglamentos son la principal manifestación de la policía administrativa de carácter preventivo por cuanto regulan las actividades y la composición de los alimentos así como sus manipulaciones y las obligaciones del sector alimentario.

Ya se ha dicho, hay varios tipos de reglamentos alimentarios horizontales y verticales, además de reglamentos de otro tipo, relacionados con la sanidad alimentaria, información al consumidor, publicidad o estatuto de los operadores.

Autorizaciones y medidas de prevención

La autorización es otra técnica preventiva de mayor relevancia y aplicación. Mediante ella se permite a los particulares el ejercicio de una actividad o de un derecho, por ejemplo: la comercialización de productos de origen animal (art. 72 Ley 8/2003, de Sanidad Animal). El acto de autorización supone el levantamiento de la prohibición general previa, además el control administrativo que implica rebaja la eventualidad de un peligro. Junto a estas medidas pueden citarse otras que también cumplen un papel preventivo como la vigilancia y control; actividades de constancia como inscripciones en registros administrativos o actuaciones de comprobación.

Medidas represivas

Por lo que se refiere a las medidas represivas, la sanción es la técnica más utilizada.

Una de las más típicas manifestaciones de la coacción directa en materia alimentaria en orden a la protección de la salud se deriva del ejercicio de funciones de inspección y control, ejemplos de ello los encontramos en la LGS (art. 49), en el Real Decreto 1945/1983, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, en cuyo artículo 10.6 se recogen las siguientes medidas de represión:

- La cláusula, el cierre o la suspensión de instalaciones que no cuenten con las autorizaciones o registros preceptivos, sin que sea considerada una sanción.
- La suspensión del funcionamiento de establecimientos, instalaciones o servicios hasta que se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos de sanidad, higiene o seguridad.
- La retirada definitiva o precautoria del mercado por las mismas razones.



- Y como último ejemplo, en orden a la preservación de la salud, la inmovilización, incluso el sacrificio obligatorio de animales enfermos (art. 17 Ley 62/2003, de Sanidad Animal).

Por todo ello se deduce que la función administrativa de policía alimentaria ha tenido y tiene como finalidad tanto la prevención como la represión de peligros para la salud, derivados de actividades de operadores e industrias relacionadas con la alimentación.

También hay que mencionar las medidas represivas en el ámbito penal (artículos 363 y siguientes del Código Penal) que protegen la salud de los consumidores.

TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE INTERVENCIÓN Y REGULACIÓN

Globalización del sector alimentario

Desde hace un tiempo estamos asistiendo a una segunda transformación en el sistema de seguridad alimentaria. La filo-

sofía del Estado liberal hizo que fuera la intervención administrativa a posteriori mediante instrumentos como la responsabilidad civil y los sistemas de sanción administrativa y penal la que respondía de esta competencia en materia de administración pública en materia alimentaria.

El primer cambio vino de la mano de la aparición de los peligros derivados de la evolución técnica experimentada tras la Segunda Guerra Mundial (peligros para la salud y el medio ambiente), y la exigencia generalizada de protección pública para estos valores, lo cual propició un cambio en la actuación administrativa que se volcó en un despliegue de medios preventivos (a priori) en materia alimentaria.

La segunda transformación del modelo de actuación de los poderes públicos ha venido motivada por la consolidación y protección de bienes como la salud y el deber de la Administración de instrumentar una defensa eficaz en relación con los riesgos existentes en la moderna sociedad posindustrial.

Esta transformación parte de la mani-

festación de estos peligros y riesgos y se materializa en la aplicación, al ámbito alimentario, de un sistema de marcada base científica:

El sistema de análisis de riesgos

El sistema de análisis de riesgos ha surgido como respuesta a una serie de casos críticos, de alarmas alimentarias, que han mostrado el verdadero desarrollo y dimensiones de la industria alimentaria y la expansión de riesgos que genera, y, por otra parte, los defectos e insuficiencias de los sistemas de prevención y control existentes hasta ahora. Todo lo cual nos lleva a examinar la consideración de los alimentos como producto industrial que se deriva de la normativa actual.

La delimitación legal del sector industrial alimentario ha variado con el tiempo en España. Tradicionalmente este sector no incluía todas las actividades industriales de producción de alimentos, distinguiéndose entre varios conceptos, separando la actividad agraria de la industria alimentaria:

- Actividades de producción agroalimentaria.
- Actividades industriales de transformación de productos agroalimentarios.
- Industria dedicada a la fabricación de alimentos (actividades de segunda transformación)

No obstante, hoy en día el derecho positivo constata la caracterización de los alimentos como productos industriales. La Ley 21/1992, de Industria, considera industrias las actividades dirigidas a la obtención, reparación, mantenimiento y transformación o reutilización de productos industriales, el envasado y embalaje, así como el aprovechamiento, recuperación o eliminación de residuos o subproductos.

La misma ley entiende por producto industrial cualquier manufactura o producto transformado de carácter mueble, incluso materias primas, sustancias, componentes y productos semiacabados. De acuer-



do con este criterio legal, tienen la consideración de productos industriales los alimentos transformados y los naturales o las materias primas agrarias, así como los productos pesqueros y de acuicultura, siempre que se destinen a elaboración.

En cualquier caso, la moderna normativa general en materia de seguridad alimentaria (principalmente el Reglamento CE 178/2002 y normativa de desarrollo) establece un régimen común aplicable a todos los alimentos incluyendo en dicho concepto a todas las sustancias destinadas al consumo humano.

Esta normativa tampoco distingue entre diferentes tipos de industrias relacionadas con los alimentos (alimentarias, agropecuarias, etc.), ya que el concepto legal de referencia es el de "empresa alimentaria" que regula el Reglamento CE 178/2002, toda empresa pública o privada que, con o sin ánimo de lucro, lleve a cabo cualquier actividad relacionada con cualquiera de las etapas de la producción, transformación y distribución de alimentos.

Ahora bien, la consideración de los alimentos como productos industriales y por tanto la preocupación por los riesgos que puede conllevar su producción y comercialización tiene reflejo en la normativa de seguridad alimentaria, tanto en el ámbito internacional como en el comunitario europeo y en el ámbito nacional.

La Organización Mundial de Comercio se fundamenta en diversos pilares que toman la forma de acuerdos.

Entre dichos acuerdos cabe destacar dos de ellos que se refieren a los productos alimentarios:

- El Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF), relativo a normas sobre inocuidad de alimentos, sanidad de los animales y preservación de los vegetales.
- El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), que complementa al anterior y pretende asegurar que los reglamentos técnicos, normas y procedimientos de conformidad no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional.



El AMSF constituye un modelo de la necesidad de establecer estándares internacionales comunes en materia de seguridad agroalimentaria.

Antes de dicho acuerdo ya funcionaba el Codex Alimentarius como primer modelo dirigido a la armonización de la normativa y las prácticas en materia de seguridad de los alimentos a escala internacional.

Sus normas relativas a productos agrarios, códigos de prácticas, límites máximos de aditivos o residuos o los principios generales de higiene alimentaria, son aplicados por todos los Estados miembros.

En la actualidad, el desarrollo del método de Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (APPCC) es una de las principales aportaciones del Codex, por cuanto que ha resultado ser un aspecto fundamental de los dispositivos de seguridad alimentaria de los países de la Unión Europea y de la mayoría de miembros de la OCDE, y porque sigue siendo el mejor sistema científico puesto en práctica para la identificación y el control de los riesgos de origen alimentario.

Aparición del riesgo alimentario

Como se refleja en todo esto, parece claro que el desarrollo de la técnica aplicada a la alimentación ha generado una serie de riesgos derivados de los procesos de producción de alimentos, lo cual ha ocasionado que se planteen nuevos retos globales en el sector alimentario, como la mejora de la higiene y calidad de los alimentos y la optimización de las propiedades de los productos alimenticios.

La aparición de estos nuevos riesgos es la causa de la transformación paulatina que se va produciendo en el modo de intervención de los poderes públicos en materia alimentaria.

En este sentido, el sistema de policía administrativa alimentaria que se ha movido en los ámbitos de la prevención y erradicación de peligros se ha ido quedando obsoleto e insuficiente para poder garantizar la protección de los ciudadanos y dar satisfacción a las nuevas dimensiones de la seguridad alimentaria. En consecuencia se van imponiendo nuevas modalidades de intervención pública y actuación administrativa más adecua-

das a la realidad de la evolución tecnológica y científica que hoy tenemos.

El concepto actual de riesgo se refiere a posibles daños producidos a consecuencia del desarrollo tecnológico y de productos legalmente autorizados.

Por ello, hoy en día tenemos una combinación de diversas clases de riesgos en materia alimentaria: por un lado, los riesgos de carácter social y, por otro, los riesgos de carácter tecnológico.

Los riesgos de carácter social se refieren a comportamientos humanos fraudulentos o ilegales, mientras que los de carácter tecnológico son bastante nuevos y exigen también sistemas novedosos para su adecuado control.

Por otra parte, en la actualidad el riesgo ha pasado de ser considerado excepcional y sólo relacionado con determinados ámbitos, a contemplarse como amenaza general en materia de salud pública y medio ambiente.

Los riesgos que aquí nos interesan son los derivados de la actividad económica del sector y de su tecnología, cuyos efectos no se encuentran todavía plenamente esclarecidos, como sucede con los creados por la industria alimentaria.

Por otra parte, la globalización del comercio actual (deslocalización) conlleva la globalización del riesgo alimentario que muestra una progresiva incapacidad local y nacional para su adecuado tratamiento.

Por ello se ha producido un fenómeno correlativo de aproximación y armonización de normativas alimentarias nacionales y una internacionalización de los sistemas para hacer frente a los riesgos: redes de transmisión de información, sistemas de alerta y vigilancia, procedimientos e instituciones.

El sector alimentario es uno de los varios sectores en que es necesario tener en cuenta la normativa supranacional (internacional y comunitaria) a la hora de afrontar ciertos problemas que la economía de mercado o las relaciones comerciales, por sí solas, son incapaces de garantizar.

De este modo, las fronteras estatales

son claramente superadas por la necesidad de un tratamiento conjunto y global de los riesgos.

En el ámbito alimentario, la libre circulación de mercancías ha propiciado la propagación de los riesgos para la salud; por ello, para hacerles frente se ha diseñado una política y una normativa común a través de la coordinación de los organismos y agencias de los Estados miembros de la Unión Europea.

Medidas de la Unión Europea para abordar la globalización del sistema de seguridad alimentaria

Entre las primeras iniciativas de la Comisión Europea encaminadas a la construcción de un marco jurídico común de la seguridad alimentaria pueden citarse:

- El Libro Verde sobre los principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea.
- El Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria.

El Libro Blanco propuso y dio contenido a un planteamiento nuevo capaz de garantizar un grado más profundo de seguridad alimentaria y protección de los consumidores en la Unión Europea.

Los principios rectores de este nuevo planteamiento global e integrado son los siguientes:

- Es de aplicación a lo largo de toda la cadena alimentaria.
- Es de aplicación a todos los sectores alimentarios.
- Es de aplicación entre todos los Estados miembros.
- Es de aplicación en la Unión Europea y en sus fronteras exteriores.
- Es de aplicación en todas las etapas del ciclo de elaboración de los productos.

Sobre la base de estos principios rectores se desarrollan otros principios o instrumentos del sistema de seguridad alimentaria:

- Principio de trazabilidad o rastreabilidad.
- Principio de responsabilidad de to-



dos los participantes en la cadena alimentaria.

- Principio de transparencia.
- Principio de precaución.

Por otra parte, dentro de los principios de la seguridad alimentaria está el análisis de riesgos que constituye la base de la política europea de seguridad alimentaria.

De manera que se obliga a la Unión Europea a que asiente esta política comunitaria sobre la aplicación de los tres elementos integrantes del análisis de riesgos:

- Determinación del riesgo: a través del examen de datos, aplicación de conocimientos y asesoramiento científico.
- Gestión del riesgo: sobre todo a través de las funciones de reglamentación y control.
- Comunicación del riesgo: a la opinión pública y a los operadores afectados.

También se planteó la necesidad de creación de un organismo alimentario europeo responsable de la determinación y

comunicación de riesgos y se reconocían las limitaciones de la legislación para hacer frente, por sí sola, a situaciones de crisis o incidentes alimentarios, considerando que sólo con una mayor especificación de las exigencias que deben cumplir los operadores a lo largo de la cadena alimentaria y con un sistema reforzado de controles podrá la legislación contribuir a la detección precoz de los problemas y a una acción correctiva en tiempo real.

EL REGLAMENTO 178/2002

El Reglamento 178/2002 establece los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y fija procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

Tiene como objetivo aproximar o armonizar dos conceptos, principios y procedimientos en materia de seguridad alimentaria para garantizar un nivel elevado de protección de la salud.

Además persigue que la disparidad en-

tre legislaciones nacionales no perjudique el funcionamiento del mercado interior obstaculizando la libre circulación de alimentos y piensen en la Comunidad.

Además de la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, el reglamento contempla la mejora de los sistemas de alerta rápida y establecer los protocolos a seguir en caso de situaciones de emergencia. Determinando el marco general dentro del cual deben gestionarse las crisis: el plan general para la gestión de crisis y la creación de una cédula específica.

Objetivos generales del Reglamento 178/2002:

- Enfoque global e integral de la cadena alimentaria, reforzando los controles en cada etapa.
- Asunción de responsabilidad de las empresas y operadores alimentarios.
- Aseguramiento de la trazabilidad efectiva.
- Derecho de los consumidores a tener información clara y veraz.

Este reglamento contiene los elementos fundamentales que definen y delimitan el Derecho alimentario: conjunto de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a los alimentos y a la seguridad alimentaria en particular.

Este Derecho alimentario se aplica a cualquiera de las etapas de la producción, transformación y distribución de alimentos y piensos producidos para cebar animales destinados a la alimentación.

El concepto legal de alimento o producto alimenticio: cualquier sustancia o producto destinado a ser ingerido por seres humanos o con gran probabilidad de serlo, tanto si han sido transformados como si no.

El concepto de alimento incluye las bebidas y el agua incorporada voluntariamente en el proceso de elaboración del alimento (artículo 2).

LA GESTIÓN DE RIESGOS



Este es otro de los aspectos que contempla el Reglamento 178/2002. El análisis del riesgo alimentario o de las situaciones de crisis alimentarias por las administraciones, organismos o entidades responsables en un país, consiste en un proceso formado por varias fases interrelacionadas que ofrece una metodología para establecer las medidas adecuadas y acciones eficaces en cada situación para proteger la salud de la población:

- Determinación o evaluación de los parámetros que definen la situación de crisis alimentaria o riesgo alimentario, puede tener varias fases: identificación del riesgo, caracterización del riesgo (determinación cuantitativa y cualitativa para la salud), determinación de la exposición (determinar qué dosis y con qué frecuencia ingiere la población ese agente a través de los alimentos contaminados) y caracterización del riesgo (estimación de la probabilidad de que se produzca un efecto nocivo).

Esta evaluación se materializa en un informe o dictamen evacuado por un organismo oficial especializado, debe estar basado en fundamentos

técnicos y científicos validados para identificar los factores de peligro en materia de alimentos, así como el riesgo que conllevan.

- Gestión del riesgo, que es el conjunto de acciones de los organismos públicos competentes para asignar recurso y realizar el seguimiento de una crisis alimentaria donde se barajan diferentes medidas de carácter normativo y acciones administrativas, incluyendo las de carácter material. En esta fase deben tenerse en cuenta los dictámenes de las autoridades en materia alimentaria así como otra clase de principios generales como el principio de precaución en materia alimentaria, sobre todo en lo que hace a la adopción de medidas restrictivas de derechos (cierres de establecimientos, confiscación de productos, etc.)
- La gestión de riesgos alimentarios debe seguir un enfoque estructurado, siendo una cuestión primaria la protección de la salud humana y debe asegurar la integridad científica en la evaluación de riesgos y las decisiones deben basarse en princi-

- pios de proporcionalidad.
- Comunicación del riesgo a la opinión pública. Esta fase tiene como finalidad garantizar que los consumidores mantengan un nivel de confianza adecuado en el correcto funcionamiento de la cadena alimentaria y en las instituciones oficiales competentes en materia de seguridad alimentaria. Es una fase en que la Administración responsable explica la naturaleza y seriedad de las crisis o citaciones de riesgo alimentario a los ciudadanos. La Administración puede intervenir de forma directa o coactiva, por ejemplo ordenando la retirada del mercado de determinados lotes de un producto alimenticio, cuando así se haya recomendado en la fase de evaluación del riesgo.

SISTEMA INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria es un organismo independiente de la Comisión Europea que sólo tiene competencia en materia de determinación de riesgos alimentarios y comunicación, la competencia en materia de gestión de riesgos que corresponde a la Comisión Europea en el ámbito comunitario.

No obstante, la Autoridad Alimentaria Europea coopera con la Comisión en la redacción del Plan General para la gestión de crisis, donde se detallan los procedimientos prácticos a seguir en estas situaciones.

Por otra parte, el papel de comunicación del riesgo a los consumidores que tiene la Autoridad Europea es independiente de la obligación que recae sobre otros sujetos y debe caracterizarse por su objetividad, fiabilidad y fácil comprensión.

La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) fue creada por Ley 11/2001 sobre la base de las competencias estatales en materia de bases y coordinación general de la sanidad (art. 146.1.16 CE).

El objetivo general de la agencia (AESAN) es la promoción de la seguridad alimentaria y la protección de consumidores y agentes económicos del sector.

Los objetivos específicos giran en torno a la colaboración entre Administraciones públicas y otros sujetos interesados, sean consumidores o industriales.

Las funciones de la AESAN pueden ordenarse en tres grupos:

- 1) Deber de cooperar y coordinar con otras administraciones, con la autoridad europea, con las autoridades alimentarias y con las entidades locales. Coordinación de foros intersectoriales e interterritoriales con competencia en materia sanitaria y redes de alerta.
- 2) Asesoramiento científico y comunicación a otras administraciones y al sector alimentario.
- 3) Exposición y descripción de posibles carencias normativas y ejecutivas, definiendo las necesidades y reformas necesarias e informar sobre proyectos y solicitar actuaciones ante momentos de crisis y emergencia ante las autoridades competentes.

Está adscrita al Ministerio de Sanidad y Consumo y su estructura se divide en órganos de dirección, órganos de asesoramiento y coordinación, órganos de evaluación de riesgos y órganos gestores.

INTERVENCIÓN DE LOS PARTICULARES DEL SECTOR ANTE UN RIESGO

En la actualidad, los principales responsables de la seguridad alimentaria son los productores y manipuladores de alimentos destinados a consumo humano, los fabricantes de piensos y las explotaciones agroalimentarias. Sobre ellos recaen dos tipos de obligaciones:

- Obligación de asegurar, en todas las etapas de producción, transformación y distribución bajo su control, que los alimentos y piensos cumplen con los requisitos de la legislación alimentaria y que ponen en el mercado productos seguros.

- En caso de que existan motivos para pensar que alguno de los alimentos que hayan producido, transportado, fabricado, distribuido o importado no cumple con los requisitos de seguridad o inocuidad exigidos, deberán proceder a su inmediata retirada del mercado, informando a las autoridades competentes.

Si ese alimento ya hubiera llegado a manos de los consumidores, deberán avisar e informar a éstos de la retirada y en caso de que la utilización de otras medidas no se juzgue suficiente para garantizar el nivel adecuado de protección de la salud, llevar a cabo su recuperación de los hogares.

En ambos casos debe informarse de modo inmediato a los órganos competentes, comunicando asimismo las medidas adoptadas para prevenir los riesgos para el consumidor final.

En definitiva, se establece un deber de colaboración de las empresas alimentarias con las Administraciones en lo relativo a la adopción de medidas para evitar o reducir los riesgos de los alimentos suministrados.

Estas obligaciones que establece el Reglamento 178/2002 están en sintonía con lo que dispone el Real Decreto 1801/2003, sobre Seguridad General de los Productos, disposición general de carácter horizontal y naturaleza supletoria que se aplica a todos los productos que pueden llegar al consumidor final, incluidos los alimentos.

AUTORREGULACIÓN

Si bien son los poderes públicos los que deben velar por la salud y seguridad, también el propio sector y en concreto la industria alimentaria participa de dicho compromiso, por cuanto pone a disposición de los ciudadanos una serie de productos sometidos a intensas manipulaciones.

Esta tendencia a la responsabilidad compartida en el control (entre los poderes públicos y los operadores) se mani-

fiesta en ámbitos de riesgo, como es en el de la industria alimentaria en la que se ha producido una promoción de la autorregulación.

El alimentario es un sector que tiene sus propias referencias, por lo que puede considerarse un sistema autorreferencial.

La confianza de los poderes públicos en los conocimientos de que disponen los operadores alimentarios se ha evidenciado, dotando de obligatoriedad a ciertas normas y controles privados, es decir concediendo efectos obligatorios a la autorregulación.

Los mecanismos de autocontrol basados en los principios del Sistema de Análisis y Puntos de Control críticos, que ahora es legalmente obligatorio, fueron establecidos por la industria alimentaria como controles internos dirigidos a minimizar los riesgos que ella misma generaba.

Esta industria consiguió una aplicación generalizada de dichos controles diseñando un marco normativo de gestión de los efectos de sus actividades.

Por ello la autorregulación ha ganado, últimamente mucho terreno en el ámbito alimentario, como poder regulador frente a las administraciones.

En el ámbito alimentario se multiplican los ejemplos de autorregulación normativa (*de soft law*):

- Códigos de buenas prácticas agrarias.
- Códigos de higiene.
- Normas técnicas.
- Estándares de producción.
- Protocolos de actuaciones en el ámbito APCC.

Todos ellos son instrumentos que alcanzan una concreción sobre los principios y etapas que debe aplicar el sector que resultaría imposible controlar directamente a la Administración Pública, a quien en muchos casos sólo resta fomentar su creación y aplicación homogénea.

Ya se ha dicho que una de las manifestaciones más típicas de la autorregulación normativa son las normas técnicas que en el ámbito de la calidad industrial alimentaria constituyen un exponente de

la autorregulación normativa en el ámbito privado.

Son resultado de un procedimiento seguido en el seno de un organismo de normalización, donde se asegura la participación de los diferentes agentes económicos y sociales interesados en su elaboración.

A diferencia de las reglamentaciones técnico-sanitarias y de las normas de calidad, las normas técnicas no son un acto unilateral impuesto por la Administración, sino un acto de un organismo asociativo que tiene carácter voluntario.

En lo relativo a las manifestaciones de la autorregulación de carácter declarativo en el ámbito alimentario cabe mencionar las funciones de inspección y certificación que desarrollan organismos o entidades certificadoras de carácter privado, en relación con los estándares elaborados por las propias empresas u operadores del sector alimentario.

Actúan como estructuras de autorregulación cuando lo hacen por cuenta de los particulares y representan el ejercicio de funciones públicas cuando lo hacen por cuenta de la Administración.

Las fórmulas de certificación suponen una información sobre el cumplimiento de estándares técnicos que también son producto de autorregulación normativa al ser elaborados por organizaciones privadas.

Estas entidades certificadoras llevan a cabo actuaciones de control material, verificación y contraste y, posteriormente, emiten un informe o declaración acerca de las comprobaciones realizadas.

De este modo acaban participando en el sistema general de gestión de riesgos.

Por último, también responden a este tipo de manifestaciones de autorregulación las sanciones que puedan imponer los consejos reguladores de denominaciones de origen u otros organismos gestores de calidad alimentaria por incumplimientos de los reglamentos propios.

Entre los rasgos comunes que caracterizan a estos medios de autorregulación es que constituyen sistemas preventivos para la detección, prevención y eliminación de riesgos por los propios particulares.

Su aplicación corresponde a las empresas y operadores de la cadena alimentaria y se basan en normas o directrices elaboradas a iniciativa privada, que suponen una intensa tarea de autorregulación interna por parte de las organizaciones, además estos métodos preventivos llevan aparejados sistemas de certificación.

SISTEMAS DE GESTIÓN O ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Los sistemas de gestión de calidad son procedimientos de autocontrol inscritos en el ámbito de la regulación privada.

Si bien hay muchos sistemas para la gestión de la calidad alimentaria, sólo algunos son de aplicación generalizada y con verdadero reconocimiento en el mercado, como ocurre con la norma ISO 9001, de modo que las empresas se ven de algún modo obligadas a adaptar sus propios sistemas a los sistemas de calidad regulados por normas técnicas concretas y aprobadas por organismos y entidades de normalización de carácter privado.

La International Standards Organisation es la encargada de elaborar las normas ISO, que son un conjunto de normas con reconocimiento mundial para el establecimiento de sistemas de gestión de calidad.

Los estándares ISO son voluntarios y en la actualidad se han convertido en un requisito o condición para la entrada en los mercados, pero estas normas son de aplicación genérica a organizaciones de cualquier sector, industrial o económico, no específicamente para el alimentario.

Un sistema de calidad aplicable actualmente, al sector alimentario, que esté fundamentado en la norma ISO 9001 requiere además la aplicación del método de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico.

Las certificaciones de cumplimiento de las normas ISO 9001 por los organismos de certificación privados y acreditados garantizan el cumplimiento de la normativa y la idoneidad del establecimiento de pro-

cedimientos de gestión exigidos a las empresas.

En la actualidad, el nuevo estándar para la seguridad alimentaria está constituido por la norma ISO 22000 emitida, que al mismo tiempo que mantiene la estructura y enfoque de la ISO 9001 en la gestión de la calidad, integra además en su base, el método APPCC desarrollado por la Comisión del Codex Alimentarius.

La norma internacional ISO 22000 determina los requisitos o condiciones que deben cumplir todas las empresas y operadores que quieran diseñar y ejecutar un sistema de gestión de la seguridad efectiva en la cadena alimentaria, lo cual afecta a dos tipos de organizaciones:

- Organizaciones directamente relacionadas con uno o más eslabones (p. ej. explotaciones, transportistas, distribuidores, comercio minorista, etcétera).
- Organizaciones indirectamente relacionadas con la cadena alimentaria (proveedores de equipamiento o material en contacto con los alimentos, personal de limpieza y envasado, etcétera).

Lo importante de esta norma internacional es que es susceptible de aplicarse a todas las etapas y que, con ello, persigue el objetivo de armonizar el contexto normativo alimentario actual.

Es un estándar internacional certificable que especifica los requisitos para un sistema de gestión de seguridad alimentaria, mediante la incorporación de todos sus elementos de las buenas prácticas de fabricación (GMP) y el Sistema de Análisis y Peligros y Puntos de Control Crítico (APPCC) junto a un sistema de gestión adecuado, que permita a la organización demostrar que los productos que suministra cumplen con las exigencias de sus clientes, así como con los requisitos reglamentarios que son de aplicación.

A pesar de todo hay que reconocer que hoy día existen diferentes estándares no oficiales que las empresas alimentarias se ven obligadas a adoptar en sus relaciones comerciales, por ejemplo algunas cadenas exigen a sus proveedores que es-

tén certificados de acuerdo con normas diversas, por ejemplo del British Retail Consortium (BRC), del Euroretailer Produce Working Group (EUREPGAP), del International Food Standards, de este modo en muchas ocasiones una empresa minorista debe costear y gestionar la aplicación de los diferentes sistemas de control de calidad, si quiere abrirse paso en mercados determinados. Finalmente únicamente resta añadir que sólo en la medida en que la ISO 22000 encuentre la aceptación internacional que se le presume y cubra las necesidades impuestas al comercio minorista podrá ser utilizada como base para controlar la seguridad alimentaria en todas las fases de la cadena, evitando así la duplicidad de esfuerzos y gastos al sector alimentario.

NUEVAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS EN MATERIA AGROALIMENTARIA

En este apartado incluimos dos recientes proyectos legislativos, presentados en el verano de 2010 y cuyo desarrollo constituye el fundamento del ordenamiento alimentario nacional.

Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición

El anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición fue aprobado por el Consejo de Ministros el pasado mes de septiembre y su objeto es el establecimiento de normas en materia de seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública, a fin de asegurar un grado adecuado de protección de la salud de las personas en relación con los alimentos, así como establecer las bases para fomentar hábitos saludables que permitan luchar contra la obesidad.

Los fines específicos de esta ley son el establecimiento de instrumentos que contribuyan a un alto nivel de seguridad en los alimentos y contribuir a la prevención de la salud, así como fijar las bases para la planificación, coordinación y desa-

rollo de estrategias que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición, así como la evaluación, gestión y comunicación de los riesgos alimentarios en supuestos de crisis y emergencias. La ley establece la obligación de las diferentes Administraciones públicas, estatales, autonómicas y locales, de llevar a cabo los controles necesarios en el ámbito de sus competencias.

Anteproyecto de Ley de la Calidad Agrolimentaria

El pasado mes de agosto fue presentado al Consejo de Ministros el anteproyecto de Ley de la Calidad Agrolimentaria.

La nueva ley, que será tramitada en las Cortes, tiene como objetivo fundamental establecer las bases legales precisas para ordenar y desarrollar el marco normativo de la calidad comercial y diferenciada en el ámbito agroalimentario, así como los sistemas de inspección que garantizan el cumplimiento efectivo de estas normas sin perjuicio de lo que dispone el marco de las reglamentaciones comunitarias europeas en esta materia.

El texto del anteproyecto legal también incluye la regulación concreta de instrumentos para el buen funcionamiento de la cadena agroalimentaria como la promoción de la puesta en marcha de códigos de buenas prácticas comerciales y reforma de los modelos de organización de las organizaciones del sector y modelos de contratos tipo para la comercialización de estos productos, sin olvidar la regulación más adecuada de la titularidad, gestión y protección de las figuras concretas de la calidad diferenciada de origen con un ámbito superior al de una comunidad autónoma y la información al consumidor sobre estos aspectos. Serán objeto de esta nueva regulación los vinos y cervezas, las bebidas espirituosas, los quesos, los productos a base de carne y productos de la pesca y otros de origen animal, así como los aceites, grasas, frutas, verduras, panadería y otros productos. ■